

LA JUSTICIA ITINERANTE EN MATERIA AGRARIA: UN CASO EXCEPCIONAL DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

Ma Carmen MACÍAS VÁZQUEZ*
Sergio Alberto SALGADO ROMÁN**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Justicia agraria*. III. *Ley Agraria*. IV. *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*. V. *Justicia itinerante. Reflexiones en torno a su carácter especializado*. VI. *Recomendaciones*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

Las siguientes reflexiones sobre justicia agraria son en reconocimiento al doctor Sergio García Ramírez, insigne jurista, forjador de instituciones y maestro de generaciones, quien, además, fue el primer presidente del Tribunal Superior Agrario (1992-1995).

I. INTRODUCCIÓN

La justicia agraria contemporánea en nuestro país adquirió sus notas distintivas con la reforma constitucional de 1992, con la cual se ordenó la instauración de los tribunales agrarios y de la Procuraduría Agraria. Hasta ese momento, la justicia agraria se tramitaba, sustanciaba y resolvía, en sede administrativa, principalmente en la figura del presidente de la República, y junto a funcionarios públicos de la rama administrativa, tanto del orden federal como las estatales.

El nuevo modelo de justicia agraria, establecido por virtud de esa enmienda constitucional, creó órganos jurisdiccionales especializados en la

* Doctora en Derecho por la UNAM; investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Doctorando del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

materia, redistribuyó el territorio nacional en distritos judiciales, donde se adscribió en cada uno de ellos un tribunal unitario agrario, con un magistrado al frente y con el personal necesario para llevar a cabo sus funciones. Como características centrales de estos tribunales se encuentran no sólo la alta especialización de la materia agraria; los justiciables a los que se dirigen estos servicios, que habitan en su mayoría en el medio rural; el proceso que se desarrolla en buena medida conforme a las reglas de la oralidad, sino que además la cualidad distintiva radica en la justicia itinerante, mediante la cual los funcionarios judiciales asisten al lugar donde se encuentran las partes en el proceso, en lugar de que éstas ocurran a la sede jurisdiccional. Esta itinerancia se debe programar, es excepcional, limitada, sujeta a condiciones; sin embargo, refiere un modelo novedoso y distintivo de impartir justicia en nuestro país, vigente a casi tres décadas de la reforma.

La implementación de la justicia agraria itinerante representa un gran avance en la procuración y promoción de la justicia en las comunidades campesinas e indígenas del país, consideradas en los índices de desarrollo como uno de los sectores más vulnerables. Asimismo, esta figura jurídica, que tiene como función acercar la labor jurisdiccional a los justiciables, cobra singular relevancia de acuerdo con las reformas constitucionales de 2011, la de estar en conformidad con los estándares de los derechos humanos.

Este escrito tiene el propósito de resaltar la importante labor de los tribunales agrarios de acercar o llevar la justicia a los sujetos agrarios, considerados como grupos sociales vulnerables dentro del marco jurídico aplicable.

II. JUSTICIA AGRARIA

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la reforma constitucional al artículo 27, para adicionar las fracciones XIX y XX. Por lo que hace a la fracción XIX, se ordenó que el Estado dispusiera las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como para apoyar la asesoría legal de los campesinos. Esta enmienda refiere un antecedente de la búsqueda del Estado mexicano por un modelo de impartición de la nueva justicia agraria.

Hasta 1992, la conflictiva agraria se centró, principalmente, en las acciones de ampliación, dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, cuyo trámite, sustanciación y resolución recayó en distintas autoridades administrativas. La legislación reglamentaria de 1971 a 1992 fue la Ley Federal de Reforma Agraria, que estableció como autoridades en la materia al presidente de la República, al secretario de la Reforma Agraria, al Cuerpo Consultivo Agrario, a las Comisiones Agrarias Mixtas y los gobernadores de los estados, y al jefe del Departamento del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias.

Ese sistema de resolución de la problemática agraria permaneció vigente hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. El 6 de enero de 1992 se publicó en el *DOF* la decimocuarta enmienda al 27 constitucional, trascendental para el desarrollo del campo mexicano. Las implicaciones de esas modificaciones incidieron en las relaciones entre el Estado mexicano y el sector campesino, y al interior de los núcleos agrarios, entre los grupos e individuos con sus tierras, además de crear nuevas instituciones.

Los cambios no fueron menores o accesorios, entre los más destacados se pueden identificar los siguientes: *a)* se concluyó el reparto de tierras que caracterizó la política agraria durante el siglo XX; *b)* se implementó el procedimiento de adopción de dominio pleno, con el cual se permitió la desincorporación de la parcela del suelo social, para transitar del derecho agrario al derecho común, y *c)* por último, se ordenó la instauración de los tribunales agrarios y de la Procuraduría Agraria, con el establecimiento de un nuevo modelo de justicia agraria y de asesoría y representación a los derechos agrarios, tema sobre el cual se centrará este trabajo.

Como parte de esas reformas a la fracción XIX —adicionada en 1983— se agregaron los párrafos segundo y tercero, con lo que se ordenó la instauración de los tribunales agrarios y de la Procuraduría Agraria.

Artículo 27.

...
XIX

...

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados

propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria...¹

Este nuevo marco de referencia constituiría un potente sistema de resolución de la conflictiva agraria, con plenitud de jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos; con ello se pasó de una justicia administrativa agraria a verdaderos tribunales constitucionales agrarios, no pertenecientes al Poder Judicial federal o de las entidades federativas, con la suficiencia que el propio párrafo primero de esa fracción XIX señala: “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria...”.² La naturaleza jurídica de estos tribunales como órganos dotados de plenitud jurisdiccional, autonomía para dictar sus fallos y garantes del debido proceso ha sido confirmada por los criterios jurisprudenciales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).³

La creación de un sistema de impartición de justicia agraria, autónomo del presidente de la República, del secretario de la Reforma Agraria (hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) y de los gobernadores de los estados, abrió la posibilidad de llegar a la magistratura a nuevas personas juzgadoras, con la expectativa de profesionalización y especialización, que aunado a los servicios de asesoría y representación que brindaría la Procuraduría Agraria, modelarían un nuevo panorama al rezago agrario y problemática jurídica en el agro mexicano en la búsqueda de justicia.

Como consecuencia de esta reforma constitucional se expidió un nuevo marco legal secundario en dicha materia. El 26 de febrero de 1992 se publicaron simultáneamente en el *DOF* la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; con motivo de esas legislaciones se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria.⁴ Los tribunales agrarios iniciarían for-

¹ Soberanes Fernández, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, p. 217.

² *Idem*.

³ Véase “PROCEDIMIENTO AGRARIO. LA LEY AGRARIA Y LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISÉIS DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS, QUE LO REGULAN, NO TRANSGREDEN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONSGRADA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, Tesis P. CXLI/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, septiembre de 2000, p. 35.

⁴ Esa legislación sigue en aplicación para aquellos asuntos que iniciaron durante su vigencia relativos a ampliación y dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos

malmente sus trabajos el 8 de julio de 1992, junto con 32 tribunales unitarios agrarios.⁵

Este nuevo marco legal, en lo concerniente al proceso agrario, estaría influido por la incesante búsqueda de condiciones de igualdad y no discriminación. Para abatir las asimetrías económicas y brechas sociales que existen en el medio rural, el derecho procesal agrario quedaría marcado por la justicia distributiva o por compensación:

Desde el punto de vista procesal, la justicia social es la acción que realice el juzgador tendiente a equilibrar la desigualdad jurídica, económica, educativa y cultural entre las partes, a fin de lograr la armonía procesal entre los contendientes, por lo que también se denomina justicia por compensación.

Conforme con este principio, surgen tribunales especializados por materia, como las juntas laborales o los propios tribunales agrarios, con un derecho procesal característico de la materia.⁶

Sin embargo, la creación de los tribunales agrarios acorde a la implementación del modelo neoliberal en nuestro país, también generó críticas y suspicacias sobre su independencia y filosofía social.

Este ordenamiento reglamenta los contenidos del artículo 27, conforme la reforma que introdujo Carlos Salinas de Gortari en la fracción XIX, en enero de 1992, y cuyo diseño corresponde a la creación de los Tribunales Agrarios: Contrario al diseño de los poderes judiciales más ortodoxos, como por ejemplo, los de occidente europeo, el sistema mexicano creó a dichas magistratura como un ámbito independiente del Poder Judicial; sin embargo, su independencia y autonomía, consideramos que se relativiza en la medida de que dicho órgano depende prácticamente del Ejecutivo Federal, incluso muchas de sus facultades y competencias que en materia agraria le correspondían al presidente le fueron delegadas a los tribunales agrarios.⁷

Resulta indudable que la transición de un modelo administrativista por uno de corte jurisdiccional, la salida del Ejecutivo federal como autoridad suprema al interior de los núcleos agrarios, y la sustitución de éste por

centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y que aún no han sido concluidos. Véase Artículo Tercero transitorio de la Ley Agraria.

⁵ Más información acerca de la historia de los tribunales agrarios en su sitio *web*, disponible en: https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?page_id=6424, consultado el 10 de noviembre de 2021.

⁶ González Navarro, Gerardo N., *Derecho agrario*, México, Oxford, 2009, p. 338.

⁷ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *El derecho agrario y el problema agrario de México (su proyección histórico social)*, México, Porrúa, 2009, p. 450.

la asamblea general de ejidatarios, constituiría la nota cualitativa por las próximas décadas en la impartición de la justicia social agraria.

III. LEY AGRARIA

Uno de los objetivos que persiguió la nueva Ley Agraria⁸ fue la concisión e integralidad. En ese sentido, se buscó establecer en un solo ordenamiento lo siguiente:

- a) Un apartado de derechos sustantivos de las personas titulares de derechos agrarios, tanto en lo individual (ejidatarios, comuneros, avecindados y posesionarios) como en lo colectivo (ejidos, comunidades);
- b) las atribuciones de la Asamblea, máxima autoridad al interior de los núcleos agrarios, así como las facultades y obligaciones de los órganos de representación y vigilancia;
- c) disposiciones comunes para las tierras ejidales, de uso común, parceladas y las de asentamiento humano, solares urbanos, aguas, de la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales;
- d) creación de ejidos, expropiación de bienes ejidales y comunales;
- e) regulación sobre sociedades rurales;
- f) una parte orgánica que regula el funcionamiento de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional;
- g) regulación estratégica para la nación sobre los terrenos nacionales, y por último
- h) un capítulo de justicia agraria que contempla los procedimientos para sustanciar, dirimir y resolver las controversias en materia agraria.

Por lo que se refiere a este último inciso, la justicia agraria es un apartado breve que se agota en 37 dispositivos, del artículo 163 al 200. Contempla los siguientes apartados: disposiciones preliminares (artículos 163 al 169); emplazamientos (artículos 170 al 177); del juicio agrario (del 178 al 190); ejecución de sentencias (artículo 191); disposiciones generales (del 192 al 197), y del recurso de revisión (del 198 al 200). Para lo no previsto en la Ley Agraria y en todo aquello que no le sea opuesto, es de aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles. Esta ley que data de 1992 ha tenido una actualización bastante limitada en sus casi tres décadas de vigencia, con ape-

⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.

nas 14 reformas, la última publicada el 25 de junio de 2018, y, en general, ha sido refractaria a la incorporación y adecuación al nuevo paradigma de los derechos humanos.

IV. LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS⁹

La instauración de nuevos órganos jurisdiccionales ordenada en la reforma constitucional de 1992 requirió un instrumento especializado para organizar el funcionamiento de los tribunales agrarios, integración, competencia territorial y material, sistema de designación de las personas juzgadoras, así como de otras autoridades jurisdiccionales. Es una ley que se agota en 30 artículos.

Esta Ley Orgánica, en casi treinta años de vigencia, apenas ha tenido dos reformas, la última de ellas publicada hace veintitrés años, el 20 de marzo de 1998. Desde entonces, los tribunales agrarios han operado la compleja impartición de justicia agraria con una legislación del siglo pasado, que no ha merecido una actualización legislativa para incorporar las tecnologías de la información, nuevos modelos argumentativos, el sistema nacional anticorrupción, entre tantas novedades que han implementado gran parte de los tribunales en nuestro país.¹⁰

Cabe añadir que con motivo de la pandemia por COVID-19 la labor jurisdiccional agraria no se interrumpió, para ello el Pleno del Tribunal Superior Agrario (TSA) acordó, en un primero momento —del 19 de marzo de 2020 al 15 de julio— que, tratándose del personal de los tribunales agrarios, laborarían de forma mixta (presencial y a distancia, y a puerta cerrada); en cuanto a los actos procesales, se suspendieron los plazos y términos, se avanzó en la elaboración de proyectos de sentencias. Igualmente, el Pleno del TSA, mediante acuerdo, dispuso hacer uso de las tecnologías de la información con el objetivo de dar cumplimiento a las funciones administrativas y jurisdiccionales de los tribunales agrarios.¹¹

Ahora bien, dos de los dispositivos más importantes de la ley antes mencionada son el artículo 18, que contempla la competencia material de los tribunales unitarios agrarios (TUA), así como las tres primeras fracciones del artículo 9o., que expresa la competencia jurisdiccional del TSA para

⁹ *Idem.*

¹⁰ Méndez de Lara, Maribel Concepción, *El ejido y la comunidad en el México del siglo XXI. La transición agraria 1992-2015*, México, Porrúa, 2016, p. 194.

¹¹ *Cfr.* En el artículo “La importancia de la justicia agraria”, *Foro Jurídico*, México, 1o. de mayo de 2021. Disponible en: <https://backup.forojuridico.mx/importancia-de-la-justicia-agraria/> (consultado el 13 de noviembre de 2021).

conocer del recurso de revisión que se promueva contra las sentencias de los TUA; una competencia jurisdiccional muy limitada, pues dicho recurso no procede contra todas las sentencias definitivas pronunciadas por dichos tribunales, sino sólo en lo que dispone estas tres fracciones primeras del citado dispositivo. El resto del trabajo de este órgano es principalmente administrativo.

El TSA está integrado por cinco magistrados numerarios y uno supernumerario. La designación de la persona que funja como magistrada o magistrado —tanto del TSA como de los TUA— resulta de un acto de colaboración entre el presidente de la República, el cual propone, y el Senado de la República que los designa, o la Comisión Permanente ante los recesos de aquélla.

Para efectos de síntesis, es dable afirmar que los TUA conocen de los siguientes procedimientos: 1) juicios ordinarios; 2) sucesión agraria; 3) jurisdicción voluntaria; 4) contencioso administrativo agrario —juicios de nulidad— contra resoluciones de autoridades agrarias, y 5) procedimientos especiales no contemplados en la Ley Agraria, sino en leyes especiales, por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley Minera, entre otras.

Desde su creación, a los tribunales agrarios se les dotó de competencia material para resolver los asuntos planteados dentro de su jurisdicción:

La actividad y competencia de los Tribunales Agrarios quedaron sujetas a los límites de actuación establecidos en las normas aludidas; ello es así, porque si se les hubiese otorgado amplia libertad, como antes la tenían los precitados órganos administrativos agrarios, acaso dichos tribunales acordarían o negarían su intervención según los dictados de su voluntad, y en tal forma no únicamente se frustrarían los altos propósitos de justicia social que se consideraron para crearlos, sino que la arbitrariedad y la corrupción serían las reglas.¹²

De conformidad con el artículo 66 del Nuevo Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (NRITA),¹³ los TUA se integran por un magistrado o magistrada, una Secretaría de Acuerdos, una Secretaría de Estudio y Cuenta (es frecuente que los tribunales agrarios sólo cuenten con una sola persona al frente de la Secretaría, esto derivado de las reducciones presupuestales), una Actuaría, una Jefatura de Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo, una Unidad General Administrativa, peritos adscritos al tribunal

¹² Díaz de León, Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 914.

¹³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2019.

(los recortes presupuestales que han sufrido los tribunales agrarios en los últimos años han limitado y, en la mayoría de los casos, suprimido la presencia de estos profesionistas).

En tal sentido, “la crisis económica del sector ha implicado la cancelación de servicios fundamentales que ofrecían los TUA (audiencias campesinas, programas de itinerancia) los cuales hacían posible la cercanía con personas campesinas e indígenas históricamente marginadas de los espacios de acceso a la justicia”.¹⁴

Cabe hacer notar que los tribunales agrarios carecen de un Consejo de la Judicatura u órgano especializado encargado de programar, administrar y ejecutar el presupuesto, así como de aquellos asuntos de índole administrativo que son encargados a estos órganos. En tal virtud, corresponde al Pleno del Tribunal Superior Agrario las atribuciones relativas a la organización, administración presupuestal, regularidad administrativa, nombramientos, remociones, control interno y operación de los tribunales agrarios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8o. de la Ley Orgánica, fracciones I, II, VII, VIII, entre otras.

La concentración de funciones del Tribunal Superior Agrario, en Pleno, en diversos ámbitos y niveles conforme a la Ley Orgánica, hasta ahora asumidos, es un asunto abrumador y extenuante para todo el personal, con repercusiones en su funcionamiento, máxime cuando existe dilación en el nombramiento de magistrados.

Además, las constantes reducciones presupuestales que se aplican cada año a los tribunales agrarios han motivado la adecuación de la plantilla y estructura orgánica. Hasta antes de 2018 se contaba con una Oficialía Mayor; sin embargo, de conformidad al NRITA, publicado el 8 de enero de 2019, en su artículo 54, se previene la existencia y operación de una Unidad General Administrativa, que es la ejecutora del gasto público y que opera las determinaciones presupuestales ordenadas por el Pleno, y en concreto por el magistrado presidente del TSA.

V. JUSTICIA ITINERANTE. REFLEXIONES EN TORNO A SU CARÁCTER ESPECIALIZADO

El artículo 17 constitucional en su párrafo segundo reconoce el derecho que tiene toda persona (humana o jurídica) de “que se le administre justicia por

¹⁴ Torres-Mazuera, Gabriela *et al.*, *Informe sobre los tribunales agrarios en México a la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos*, Washington D. C., Fundación para el Debido Proceso, 2020, p. 13.

tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.¹⁵ Este derecho se le ha reconocido como acceso a la justicia. Estos derechos también se encuentran reconocidos en diversos instrumentos internacionales y, por tanto, son vinculantes para el Estado mexicano, por citar sólo uno, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8.1 y 25.

De conformidad con el artículo 49 constitucional, en nuestro país se opera un sistema de división de poderes o distribución de competencias, para lo cual se establecen poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹⁶ Este mandato se encuentra igualmente ordenado para los estados (artículo 116) y para Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción I). Sin embargo, la propia Constitución admite excepciones a esta rama judicial federal y local y previene la existencia de ciertos tribunales administrativos que operarán de acuerdo con los indicativos de la propia carta magna.

Ejemplos de estos tribunales administrativos son: *a*) el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (artículo 73, fracción XIX–H) y sus correlativos tribunales de justicia administrativa en los estados (artículo 116, fracción V) y de la capital del país, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción VIII); *b*) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, apartado B, fracción XII); *c*) tribunales militares (artículo 13), y *d*) tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX). Este complejo mecanismo de impartición de justicia no dependiente de la rama judicial, tiene sus propias reglas, bases y lineamientos.

Por lo que se refiere a la impartición de la justicia agraria, aunado a lo señalado en el apartado anterior, la característica distintiva es la implementación de un sistema de justicia agraria itinerante, que le otorga una identidad propia, distinta de cualesquiera otros tribunales, juzgados, juntas, salas o incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Bajo esta premisa, se invierte el orden de que el justiciable acuda a la “sede” del órgano jurisdiccional a pedir y oír justicia, pues en estos casos, es el personal jurisdiccional, desde el propio magistrado agrario, secretaríos, actuarios y demás funcionarios, los que acuden al lugar donde está el conflicto, o más propiamente, donde se encuentran los justiciables, para escuchar y ver de primera mano sus peticiones, alegatos y argumentos, pero sobretudo para conocer *in situ* la problemática agraria. En ese tenor, en 2020 se atendieron 187 juicios en cuatro Jornadas de Justicia Agraria Itinerante, realizadas en Aguascalientes

¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 145.

¹⁶ *Ibidem*, p. 435.

(una jornada), en la que se atendieron 29 juicios; Durango (una jornada), con atención de 23 juicios y, en Guerrero (dos jornadas), con 135 juicios atendidos.¹⁷

La implementación de la justicia agraria itinerante en México en el marco de la administración de justicia en general goza de un significado, además de novedoso, de absoluta necesidad, empero su apreciación por su particularidad requiere detenernos para reflexionar sobre ciertos puntos.

1. *Definición de justicia agraria itinerante*

De la revisión de las normas de derecho agrario encontramos una ausencia de conceptualización acerca de la justicia agraria itinerante, inclusive el término “itinerante” se infiere de la palabra “lugares”, en lo expresado en el artículo 8o., fracción segunda, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, al señalarse que dentro de las atribuciones del TSA “...cuando estime conveniente podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares...”. No obstante lo anotado, el doctor García Ramírez, distinguido tratadista del derecho agrario, al respecto ha dicho:

La vigente legislación agraria ha introducido la posibilidad de que los tribunales salgan de su sede —en el doble sentido de población de residencia y el local en el que se halla el domicilio oficial y en el que se desahogan, en principio, los actos procesales— para realizar actuaciones en otros lugares, siempre dentro del ámbito de competencia material que corresponda al tribunal itinerante.

La itinerancia es un medio de favorecimiento al acceso de la justicia, de rapidez en el despacho jurisdiccional y de acentuada inmediatez, pues bajo esta modalidad de ejecución de actos procesales no son los particulares quienes van al tribunal, sino es el tribunal quien llega a donde se hallan éstos.¹⁸

Por su parte, el doctor Aldo Saúl Muñoz López, magistrado agrario, sobre la itinerancia, añade:

Se trata de un programa establecido en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, consistente en que los Tribunales Unitarios deberán fijar lugares ubicados dentro de su jurisdicción territorial para

¹⁷ Procuraduría Agraria, *Segundo informe de labores*, 1o. de enero al 31 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/pa/documentos/2do-informe-de-labores-2020>.

¹⁸ García Ramírez, Sergio, “Proceso agrario: fundamentos y características”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, año III, núm. 8, enero-abril de 1993, p. 139.

sustanciar el desahogo de audiencias o para recibir promociones. Es decir, el tribunal, fuera de su sede oficial, lleva a cabo actuaciones propias del procedimiento agrario; en síntesis este programa radica en que un Tribunal Unitario, previa autorización del Tribunal Superior Agrario, señala determinados lugares, que bien pueden ser la ciudad más importante de un municipio o un poblado determinado y una vez constituido practica diligencias judiciales, sin resolver en definitiva los asuntos tratados.¹⁹

Como se observa, la justicia itinerante es una actuación que realizan los impartidores de justicia agraria, cuya novedad es acudir al lugar donde se encuentran los justiciables, allá donde está la conflictiva agraria para enlazar a los sujetos agrarios con las instituciones del Estado mexicano encargadas de administrar e impartir justicia especializada.

2. *Fundamento jurídico*

La justicia itinerante carece de fundamento constitucional expreso, su previsión se encuentra en el artículo 8o., fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios:

Artículo 8o. Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

...

II. Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca;

3. *Competencia del Tribunal Superior Agrario: la división territorial en distritos*

Como se ha señalado, al Pleno del Tribunal Superior Agrario le corresponde fijar la división territorial en que se divide el país a través de distritos. Actualmente, en la República mexicana existen 56 distritos que corresponden al mismo número de TUA; esta distribución conlleva a que en una misma entidad federativa existan más de dos tribunales agrarios (por ejemplo, Guerrero, donde existen cuatro TUA, con sedes en Chilpancingo, Iguala, Zihuatanejo de Azueta y Acapulco), así como casos donde un

¹⁹ Muñoz López, Aldo Saúl, *El proceso agrario y garantías individuales*, 2a. ed., México, Editorial PAC, 2005, p. 309.

tribunal agrario atiende a la población de más de una entidad federativa (por ejemplo, Tribunal Unitario Agrario, Distrito 02, con sede en Mexicali, Baja California, que atiende municipios de esa entidad federativa y algunos de Sonora).

La distribución obedece a la conflictiva agraria, el número de núcleos agrarios por atender, la geografía del lugar, entre otros criterios; sin embargo, la división territorial en los distritos actuales no es suficiente —en todos los casos— para satisfacer la accesibilidad de los núcleos agrarios a la sede jurisdiccional, por citar un ejemplo: el Ejido Holbox, ubicado en el municipio de Lázaro Cárdenas, que tiene que acudir al Tribunal Unitario Agrario, Distrito 44, con sede en Chetumal, ambos en el estado de Quintana Roo, cuya distancia en automóvil ronda los 400 kilómetros de distancia.

De lo anterior, se advierte que al Pleno del TSA le compete fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divide el territorio de la República mexicana. Para estos efectos, establece el número y sede de los tribunales unitarios que existen en cada distrito; de igual manera, la propia redacción de la fracción citada establece una facultad discrecional (esto es que puede ser ejercida o no) para autorizar a los TUA para llevar la justicia itinerante. Deja al criterio de los magistrados numerarios que integran el Pleno determinar cuándo es conveniente autorizar el programa de itinerancia, decisión que pasa no sólo por criterios estrictamente de orden jurisdiccional, sino humanos, presupuestales o de otra índole, haciendo nugatorio el derecho de los justiciables de acceder a la justicia bajo este mecanismo.

4. Programa en la justicia agraria itinerante

En seguimiento a este punto, la persona titular de la presidencia del Tribunal Superior Agrario expide el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. En este ordenamiento se regula a la justicia itinerante en sus artículos 81 y 82.

El artículo 81 dispone que cada titular de los TUA debe presentar un programa trimestral con la identificación de los municipios, poblados, núcleos agrarios y los asuntos que atenderá, así como el calendario de visitas. Este dispositivo ordena al magistrado a presentar el programa cada tres meses, con el detalle señalado; sin embargo, es una facultad discrecional del titular señalar los municipios, poblados y núcleos que visitará, sin que exista disposición vinculante de que las visitas correspondan a un criterio racional, objetivo e imparcial, como podría ser la priorización por distancia, conflictiva agraria o cualesquiera otros ajustes razonables que atiendan el

derecho humano de acceso a la justicia, sin discriminación y en igualdad de circunstancias.

Por lo que hace al artículo 82 del citado Reglamento, se ordena que el magistrado se hará acompañar a la visita del personal del TUA que considere conveniente. En estas diligencias se podrán recibir promociones, desahogar pruebas, oír alegatos de las partes y citar para dictado de sentencias. Queda expresamente prohibido dictar sentencia fuera de la sede originaria del tribunal, y así se prevé:

Artículo 82. Para la realización del programa de administración de justicia itinerante, el magistrado se hará acompañar de los funcionarios del tribunal que considere necesario, sin menoscabo de las actividades en la sede del tribunal unitario.

En la impartición de la justicia itinerante, el titular recibirá las promociones de las partes, desahogará las pruebas correspondientes, oír los alegatos de las partes y las citará para oír sentencia que se dictará en la sede del tribunal unitario.

Bajo ningún supuesto podrá el titular emitir sentencia fuera de la sede originaria del tribunal, sancionándose a quien la infrinja, conforme a la ley general de responsabilidades administrativas.

Cuando lo considere imprescindible, el titular solicitará apoyo a las autoridades federales, estatales y municipales para la realización de su programa.

Sobre este punto, es de destacarse que la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios es omisa en regular el procedimiento, las condiciones, las permisiones, las limitaciones, las prevenciones y las modalidades de cómo deben prestarse los servicios jurisdiccionales cuando se realizan a través de la itinerancia, esto es, el legislador ordinario es el facultado en términos constitucionales para regular el procedimiento, crear competencia, reconocer, ampliar y limitar derechos; ante su omisión, la presidencia del TSA, mediante el Reglamento, busca regular el silencio del legislador. Señala que debe realizarse mediante calendario, autorización, y que deben asistir los funcionarios judiciales; sin embargo, va más allá, pues *de facto* regula el procedimiento, mismo que no fue establecido por el legislador. El Reglamento señala que el magistrado agrario puede llevar a cabo todas las diligencias, actuaciones, audiencias, comparecencias, convenios, procedimientos de jurisdicción voluntaria como lo haría en la sede misma del tribunal, sin embargo, le limita el dictado de sentencias fuera del local, esto es, en la itinerancia.

Para efecto de disipar si el Reglamento de los Tribunales Agrarios excede el ámbito de regulación de la propia Ley Orgánica, se hace preciso la

actualización de la Ley Orgánica y la Ley Orgánica de los Tribunales para efecto de que sea el legislador quien regule la figura procesal en comento, se establezca la obligatoriedad de los tribunales de realizar itinerancia de forma periódica, escalonada, proporcional a la accesibilidad de los justiciables a las sedes y con los ajustes razonables.

En este orden de ideas, se advierte que la justicia itinerante agraria carece de fundamentación constitucional, y sólo cuenta con disposición de una fracción del artículo 8o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y dos artículos del NRITA.

No pasa inadvertido señalar que la presentación del programa y calendario del magistrado agrario al Pleno del TSA no implica necesaria y forzosamente la autorización para la implementación del programa al tener que sujetarse a la disponibilidad presupuestal con la que cuentan los tribunales agrarios, entre otros factores.

Debido a lo señalado, para que la justicia agraria itinerante se cumpla deben satisfacerse necesariamente una serie de factores de índole administrativo, por ejemplo: *a)* la programación del magistrado del TUA; *b)* la autorización del programa de itinerancia por parte del Pleno del TSA, y *c)* la suficiencia presupuestal para sufragar el programa, los viáticos, el personal, las condiciones, entre otras cuestiones.

5. *La misión de la justicia agraria itinerante*

La justicia itinerante busca garantizar el derecho humano de acceso a la justicia en condiciones de equidad e igualdad, con el reconocimiento institucional de que los justiciables a los que se prestan los servicios jurisdiccionales se encuentran en grados de vulnerabilidad —principalmente de orden económico—,²⁰ por lo que la itinerancia busca cerrar brechas y asimetrías económicas, estructurales, culturales y sociales, las cuales están presentes en el medio rural; se trata comunidades que comprenden a hombres, mujeres, jóvenes, niños(as) y ancianos(as), en su gran mayoría indígenas, dedicados a las labores del campo que viven en permanente estado de necesidad. Es así que, con estos programas de justicia se busca abatir la escasa cobertura de los operadores de justicia con las zonas de difícil acceso presentes en nuestra geografía nacional.

²⁰ “En el campo viven 26 millones de personas de las cuales 17 millones están en condiciones de pobreza, 5 millones en pobreza extrema. En los ejidos y comunidades vive población en condiciones de vulnerabilidad”. “La importancia de la justicia agraria”, *cit.*

No pasa inadvertido señalar que la obligación de los impartidores de justicia de acudir al lugar donde se encuentran los justiciables, les permite conocer sus realidades, condiciones sociales, económicas, e incluso políticas. En los casos de que una o ambas partes en el conflicto sean personas o grupos con identidad indígena, tal como lo previene el artículo 164 de la Ley Agraria, le permite al magistrado observar el sistema de usos y costumbres mediante el cual las comunidades resuelven histórica y culturalmente sus diferencias; les permite vivir a nivel de piso la estrechísima relación entre la tierra, territorio y comunidad.

En el mismo orden de ideas, a las audiencias en los tribunales agrarios en las que están comprometidas las tierras de los núcleos agrarios, ejidales y comunales, acuden no sólo los órganos de representación —comisariados ejidales o de bienes comunales— y de vigilancia —consejo de vigilancia—, sino que también asisten otros derechosos agrarios, ejidatarios, comuneros, avocados, posesionarios, a quienes las decisiones judiciales les incide en sus derechos. De ahí que la posibilidad de que las audiencias se lleven directamente en las casas, oficinas y auditorios de los núcleos agrarios evita el desplazamiento de los justiciables.

El doctor Aldo Saúl Muñoz López refiere su experiencia como impartidor de justicia agraria en la implementación de los programas de itinerancia:

La oportunidad de incursionar en los tribunales agrarios me ha permitido observar la realización de estos programas y sin pretender un comentario global en todo el país, me atrevo a decir que la itinerancias (sic) de los tribunales, al menos en los que he estado, ha resultado un éxito parcial, en virtud de que no se les ha dado la debida difusión establecida en el segundo párrafo del artículo 56 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios; por otra parte, considero que la opinión de sectores de la población rural, de abogados postulantes, de organizaciones campesinas y de la Procuraduría Agraria hasta hoy son favorables; empero, debemos pugnar por el perfeccionamiento y enriquecimiento, cualitativa y cuantitativamente, de estos programas. No debe existir temor al salir al medio rural a desahogar audiencias, a recibir pruebas, a escuchar a la gente de viva voz y en sus terrenos, el sentir y el sufrir por sus problemas jurídicos en materia agraria, debemos de despojarnos de la aureola formal y poner los tribunales agrarios al alcance de los hombres y mujeres del campo; repito, no se trata de asumir actitudes populistas, sino más bien, hacer reales los propósitos de la actual legislación agraria.²¹

²¹ Muñoz López, Aldo Saúl, *op. cit.*, p. 312.

6. Conciliación en materia agraria

Una de las finalidades que están presentes en el proceso agrario es la búsqueda, en todo momento, de una conciliación²² entre las partes, mediante una amigable composición. Así lo previene la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, que ordena que en la audiencia, el magistrado procure un convenio entre las partes, aunque de no lograrse, se continúe el procedimiento, “Lo que indica que el magistrado agrario deberá, obligatoriamente, exhortar directamente a las partes a que lleguen a un arreglo amistoso respecto a su conflicto agrario”.²³ Por último, en el artículo 191, fracción I, se prevé que al dictarse la sentencia, el magistrado promueva que las partes lleguen a un avenimiento. Así, la teleología del proceso agrario es evitar que una verdad legal rompa el tejido social y privilegia la conciliación, el diálogo, a partir de la premisa de que subsista la paz social. En esa lógica, la justicia itinerante se inscribe con la participación de los funcionarios judiciales y de visitadores, residentes y servidores públicos de la Procuraduría Agraria.

VI. RECOMENDACIONES

En este apartado se expresan, a nuestra consideración, una serie de recomendaciones que pueden ser implementadas por el Constituyente Permanente, por el legislador ordinario, por la Cámara de Diputados, por el Pleno del Tribunal Superior Agrario y por el presidente de la República, para que la justicia agraria itinerante resulte el modelo eficaz de impartición de justicia, como se pensó en la reforma constitucional.

- 1) Que la justicia itinerante encuentre fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se le daría so-

²² “Procedimiento por el que los sujetos agrarios en conflicto de común acuerdo dirimen su controversia. La conciliación es la vía administrativa preferente para resolver los litigios sobre derechos agrarios que le sean planteados a la PA”. Procuraduría Agraria, *Ley Agraria y glosario de términos jurídico-agrarios*, 2a. ed., México, 2014, p. 128. Véase algunas reflexiones sobre el tema de conciliación agraria en Macías Vázquez, Ma Carmen, “La conciliación y los conciliadores en la administración de justicia en materia agraria”, en Carbonell Sánchez, Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, vol. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

²³ Hernández Aparicio, Francisco, *Procuración en justicia agraria (práctica elemental)*, México, Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2006, p. 113.

- porte supremo, y así alinear el texto constitucional, los tratados internacionales, la legislación secundaria y los ordenamientos reglamentarios.
- 2) Es imprescindible que en la procuración e impartición de la justicia agraria itinerante se observen los derechos humanos y la perspectiva de género.
 - 3) La inclusión de esta figura en la Constitución comprometería a la Cámara de Diputados a establecer las partidas presupuestales anuales que permitan a los 56 TUA cumplir periódicamente sus programas de itinerancia, sin riesgo o condición de que ante la insuficiencia presupuestal no se autoricen los programas. Con esto se salva lo que es un tema administrativo y se asegura la garantía del derecho humano de acceso a la justicia por parte de los derechos agrarios.
 - 4) Se asegurará que su cumplimiento sea obligatorio y no a discrecionalidad del Pleno del Tribunal Superior Agrario, de la Unidad General Administrativa y de los propios magistrados de los tribunales agrarios, quienes son los que proponen el programa; existen distritos donde en más de diez años no se ha operado un programa de itinerancia a pesar de estar a más de cuatrocientos kilómetros de distancia.
 - 5) El programa de justicia itinerante es adecuado para implementarlo en otras instituciones del sector agrario y social de nuestro país, en el orden federal; además de la Procuraduría Agraria, se hace necesaria la intervención del Registro Agrario Nacional.

VII. CONCLUSIONES

1. En 1992 inició una nueva etapa en la impartición de la justicia agraria, con tribunales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos.
2. Los tribunales agrarios son tribunales constitucionales especializados en materia agraria, con una ley orgánica que ha quedado rezagada en el tiempo y no ha merecido una actualización legislativa acorde a los nuevos paradigmas constitucionales.
3. La justicia agraria itinerante constituye un mecanismo de garantía de acceso a la justicia para los usuarios de estos servicios, que bajo un enfoque diferenciador se encuentran en grados de vulnerabilidad.
4. La ausencia de fundamento constitucional y la omisión del legislador en regular la itinerancia en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

rios conlleva a que mediante el Reglamento Interior de estos tribunales, el Pleno del TSA regule dicha figura, con la posible limitación de derechos.

5. Los recortes presupuestales inciden directamente en la disminución de los programas de justicia agraria, con lo que se hacen nugatorios los derechos humanos de los justiciables.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 2002.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, *El derecho agrario y el problema agrario de México (su proyección histórico social)*, México, Porrúa, 2009.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Proceso agrario: fundamentos y características”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, año III, núm. 8, enero-abril de 1993.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N., *Derecho agrario*, México, Oxford, 2009.
- HERNÁNDEZ APARICIO, Francisco, *Procuración en justicia agraria (práctica elemental)*, México, Porrúa–Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2006.
- “La importancia de la justicia agraria”, *Foro Jurídico*, México, 1o. de mayo de 2021. Disponible en: <https://backup.forojuridico.mx/importancia-de-la-justicia-agraria/> (consultado el 13 de noviembre de 2021).
- MACÍAS VÁZQUEZ, Ma. Carmen, “La conciliación y los conciliadores en la administración de justicia en materia agraria”, en CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, vol. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- MÉNDEZ DE LARA, Maribel, *El ejido y la comunidad en el México del siglo XXI. La transición agraria 1992–2015*, México, Porrúa, 2016.
- MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl, *El proceso agrario y garantías individuales*, 2a. ed., México, Editorial PAC, 2005.
- PROCURADURÍA AGRARIA, *Segundo informe de labores*. 1o. de enero al 31 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/pa/documentos/2do-informe-de-labores-2020>.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. ed., México, UNAM, Instituto de Inves-

tigaciones Jurídicas-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

TORRES-MAZUERA, Gabriela *et al.*, *Informe sobre los Tribunales Agrarios en México a la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos*, Washington D. C., Fundación para el Debido Proceso, 2020.